

Henryk Malewski, Andrejus Novikovas

Problemy decentralizacji zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego na poziomie lokalnym w Republice Litewskiej

Od odzyskania niepodległości w roku 1990 problematyka bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego i publicznego porządku zawsze była w centrum uwagi władz litewskich. Na początku lat 90. ubiegłego wieku podstawowy cel stanowiło utrwalenie niezawisłości, budowa nowych struktur państwowych i umocnienie zdolności obronnych państwa. Jednak stopniowo problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego, istniejące zagrożenia dla człowieka oraz jego otoczenia, spowodowane nie tylko zmianami politycznymi czy społeczno-ekonomicznymi, ale też lawinowym wzrostem przestępczości kryminalnej i ekonomicznej, wysunęły się na plan pierwszy¹. Partie polityczne zaczęły intensywnie eksploatować tematykę zwalczania przestępczości, a także innych patologii społecznych. Aktywność państwa litewskiego była wielotorowa. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości prowadzono intensywne działania legislacyjne, które miały stworzyć podwaliny i mechanizmy prawne do regulacji zupełnie nowych stosunków społeczno-ekonomicznych oraz politycznych. To

¹ E. Kurapka, H. Malewski, V. Justickis, *Strategische Richtungen der Kriminalitätsprävention und deren Harmonisierung in sich vereinigenden Europa*, [w:] *Die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im innerstaatlichen Rechts*, Linz 2005, s. 259–270; E. Kurapka, H. Malewski, V. Justickis, *Das staatliche Wissenschaftsprogramm „Dynamik, Kontrolle und Prognose der Kriminalität in Litauen und gegenwertige Konzeption der Kriminalistik“*. *Anpassung der Litauischen Rechtssystems an die EU – Standards*, [w:] *Die Umsetzung...*, s. 251–257; V.E. Kurapka, Z. Kegel, J. Pečkaitis, H. Malewski, V. Justickis, *Security and Economic Development Interaction within European Union: An Integrational Model*, [w:] *Third Year within the European Union: Topical Problems in Management of Economics and Law*, Proceedings of the International Conference 27–28 April 2007, Riga 2007, s. 163–179; J. Pečkaitis, V.E. Kurapka, H. Malewski, V. Justickis, *General Security in the Modern Society. Its Concept and Modelling*, [w:] *Contemporary Problems of Freedom, Human Rights, and Identity*. *East-West Studies*, Journal of Social Sciences of University Nord 2008, nr 2(39), s. 54–62.

wymagało radykalnych zmian w myśleniu i mentalności decydentów, odrzucenia starych nawyków i stereotypów, przebudowy filozofii tworzenia prawa. Szczególne miejsce w tym procesie, oprócz Konstytucji Republiki Litewskiej², która została przyjęta w drodze referendum 25 października 1992 r., miała uchwała parlamentu litewskiego Zarys reformy systemu prawa i jej realizacja³ z roku 1993 oraz jej nowa redakcja z 1998 r. W tych dokumentach nakreślono wizję tworzenia prawa i przebudowy struktur państwowych w warunkach nowej rzeczywistości. Z dzisiejszej perspektywy widzimy szereg niedociągnięć oraz niedostatecznie przemyślanych rozwiązań przyjętych w tym dokumencie, jednak na podstawie zawartych w nim ustaleń były tworzone nowe struktury państwowe, został zreformowany system sądownictwa, radykalnie zmieniły się funkcje prokuratury i organów ścigania oraz ich miejsce w systemie instytucji państwowych. Były tworzone zupełnie nowe, specjalizujące się w zwalczaniu określonych rodzajów przestępstw, instytucje, np. do zwalczania przestępstw korupcyjnych zostaje powołana samodzielna służba badań specjalnych⁴. Należy podkreślić, że procesy budowania i reformowania struktur państwowych i samorządowych trwają do dzisiaj.

Republika Litewska⁵ jest republiką parlamentarną z pewnymi elementami systemu półprezydenckiego. Pierwszy artykuł Konstytucji Litwy stanowi, że jest ona niezależną republiką demokratyczną. Władzę państwową (na zasadzie trójpodziału władzy) na Litwie pełnią jednoizbowy parlament – Sejm (*Seimas*), Prezydent Republiki i rząd oraz sądy. Władza ustawodawcza należy do Sejmu, wykonawcza – do prezydenta i rządu. Pod względem terytorialnym Litwa jest scentralizowanym państwem unitarnym, w którego skład nie wchodzi podmioty czy byty autonomiczne.

Konstytucja Republiki Litewskiej nie określa jednoznacznie struktury administracyjno-terytorialnego podziału kraju, ustalając jedynie, że jest on realizowany na poziomie ustawowym. Stało się to przyczyną szeregu reform administracji samorządowej. W czasie reformy administracyjno-terytorialnej na Litwie w 1995 r. zmieniono podział terytorialny kraju, a największą jednostką administracyjno-terytorialną stał się okręg. Terytorium państwa podzielono na 10 okręgów. W ich

² *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, Valstybės Žinios 1992, nr 33–1014.

³ *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl teisinės sistemos reformos metmenų ir jų įgyvendinimo* 1993 m. gruodžio 14 d. Nr. I-331; *Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas Dėl teisinės sistemos reformos metmenų (nauja redakcija) ir jų įgyvendinimo* (Žin., 1998, Nr. 61–1736).

⁴ Służba badań specjalnych (*Specialiųjų tyrimų tarnyba* albo *STT*) została powołana w roku 2000 na podstawie ustawy. Por. *LIETUVOS RESPUBLIKOS SPECIALIŲJŲ TYRIMŲ TARNYBOS ĮSTATYMAS*, 2000 m. gegužės 2 d. Nr. VIII-1649 (Žin., 2000, Nr. 41–1162).

⁵ Republika Litewska (*Lietuvos Respublika*) jest zaliczana do krajów bałtyckich, należy do Unii Europejskiej oraz NATO. Państwo to graniczy z Rosją (Obwodem Kaliningradzkim), Polską, Białorusią i Łotwą. Powierzchnia Litwy wynosi 65 200 km², a liczba ludności to ponad 2,9 miliona. Dane statystyczne na początek listopada 2012 r. podane za: Statistikos Departamentas, *Gyventojų skaičius; Požymiai: statistiniai rodikliai ir meniu*, <http://www.stat.gov.lt/lt/> (dostęp: 30.04.2014).

skład weszły terytoria wcześniej należące do siedmiu miast, dwóch uzdrowisk, 43 rejonów⁶. Natomiast w czasie reformy z 1999 r. utworzono osiem nowych jednostek samorządowych.

Według art. 2 ust. 2 ustawy o jednostkach podziału administracyjnego⁷ i ich granicach okręgi były wyższymi jednostkami podziału administracyjnego, zarządzanie którymi należało do rządu Republiki Litewskiej. Terytorium każdego okręgu obejmuje szereg samorządów, które są podstawowymi jednostkami administracyjno-terytorialnymi. Te jednostki samorządowe dzielą się na starostwa⁸, a one – od 2009 r. – na sołectwa.

Jednostką administracyjno-terytorialną na Litwie jest okręg (*apskritis* – jednostka pośrednia pomiędzy polskim województwem i powiatem) i samorząd (*savivaldybė* – jednostka pośrednia pomiędzy polskim powiatem i gminą)⁹. W przeszłości zarządzanie okręgami należało do rządu. Każdy okręg miał wyznaczonego przez rząd naczelnika administracji okręgu, którego podstawowym zadaniem jako organu administracyjnego była kontrola oraz zapewnienie zgodności aktów prawnych i wykonawczych instytucji samorządowych z przepisami konstytucji, ustaw i innych aktów prawnych władz centralnych. Okręgi były bezpośrednio podporządkowane administracji rządowej. Dnia 1 lipca 2010 r. administracje naczelników okręgów zostały zlikwidowane. Podstawowy cel tej reformy stanowiły usunięcie dublowania określonych funkcji na poziomie okręgów, zmniejszanie biurokracji i usprawnienie kontaktów na linii obywatel–władza. Podczas reformy 2010 r. prawie połowa funkcji pełnionych przez naczelnika administracji okręgów została zlikwidowana, a inne przesunięto na poziom rządowy czy do samorządów. Wśród przekazanych samorządom nowych funkcji nie ma żadnej dotyczącej zapewniania porządku publicznego czy też prewencji przestępczości. Reforma 2010 r. miała połowiczny charakter, gdyż na Litwie nadal pozostały dwa poziomy podziału administracyjno-terytorialnego: okręgi, na terytorium których funkcjonują pewne struktury rządowe (okręgowe komendy policji, urzędy przedstawiciela rządu w okręgu i inne) oraz samorządy. W dalszym ciągu trwa dyskusja o możliwościach i potrzebie nowego administracyjno-terytorialnego podziału kraju na kilka (3–5) dużych regionów.

Obecnie podstawową jednostką podziału administracyjnego w Republice Litewskiej jest samorząd (*savivalda*) powołany przez ustawę. Społeczność samorządu realizuje zatwierdzone w konstytucji i innych ustawach prawa samorządowe

⁶ Od czasów radzieckich do reformy z roku 1995 terytorium Litwy było podzielone na rejony i samodzielne miasta. Dodatkowo istniały dwa miasta mające status uzdrowisk.

⁷ *LIETUVOS RESPUBLIKOS TERITORIJOS ADMINISTRACINIŲ VIENETŲ IR JŲ RIBŲ ĮSTATYMAS* 1994 m. liepos 19 d. Nr. I-558, (Žin., 1994, Nr. 60–1183).

⁸ Starostwo jest filią administracji jednostki samorządowej, działającą na określonym terenie. Liczbę starostw, ich nazwy i granice oraz zakres funkcji ustala rada samorządu. Jeżeli rada nie tworzy starostw, to ustawowe ich funkcje są realizowane przez odpowiednie komórki administracji samorządu.

⁹ Samorządy (lit. *savivaldybės*) – to podstawowe jednostki podziału administracyjno-terytorialnego kraju i jednocześnie podstawowy i jedyny poziom lokalnej władzy samorządowej. Samorządem są miasto Wilno czy też rejon Solecznicki, a także 58 innych jednostek.

poprzez wybieraną przez stałych mieszkańców radę oraz podległe jej organy administracji i inne instytucje. Samorząd jest publiczną osobą prawną (ustawa o samorządzie lokalnym art. 3 ust. 1). Władzę na terytorium samorządu sprawuje wyłoniona w wyborach bezpośrednich rada samorządu, która ze swego składu wybiera mera. Władzę wykonawczą w samorządzie sprawuje administracja rady na czele z dyrektorem, który jest wybierany w drodze konkursu przez zatwierdzoną przez radę komisję.

Terytorium Litwy jest podzielone na 60 samorządów, na które składa się 546 starostw, dzielących się na sołectwa. Starostwo nie jest samodzielnym podmiotem samorządowym, a tylko strukturalną jednostką (oddziałem) administracji samorządu, działającą na pewnej części jego terytorium. Liczbę starostw, ich nazwy oraz granice, a także funkcje osoby prawnej (administracji samorządu) przekazane starostwu określa w drodze decyzji rada samorządu. Jeżeli rada samorządu nie ustanawia starostw, to przewidziane w ustawie funkcje starostwa i kierującego nim starosty wykonują inne oddziały strukturalne jej administracji.

Z miejscowości obsługiwanych przez starostwo lub ich części są tworzone sołectwa. Projekty utworzenia sołectw sporządza starosta i przedstawia dyrektorowi administracji samorządu. Są one zatwierdzane przez radę samorządu na wniosek dyrektora jego administracji. Sołtys jest przedstawicielem miejscowej społeczności, wybranym przez mieszkańców określonej miejscowości w celu ich reprezentowania w starostwie.

Samorządy są podmiotami niższego szczebla podziału administracji terytorialnej, a od końca roku 2012 – również podstawowymi jednostkami strukturalnymi. Funkcje wyznaczone samorządom wykonują ich organy (rada i mer samorządu oraz dyrektor administracji samorządu), a także podległe oraz odpowiedzialne przed nimi instytucje, organizacje i przedsiębiorstwa (np. wydział porządku publicznego w departamencie bezpieczeństwa miasta). Obok organów samorządowych na terenie samorządu działają też organy administracji rządowej (np. rejonowe komisariaty policji), które nie są podporządkowane samorządom, ale wyższym organom władzy wykonawczej.

Obie te formy zarządzania łączy to, że zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa mają na celu wprowadzanie w życie ustaw. Taka działalność nazywana jest administracją publiczną. Pomiędzy organami rządowymi oraz samorządowymi nie zachodzi stosunek podwładności, działają one na zasadzie współpracy.

Ochrona porządku publicznego stanowi jeden z priorytetów działalności państwa. Znaczenie ochrony porządku publicznego oraz praw i wolności człowieka jest zapisane w Konstytucji Republiki Litewskiej. Konstytucja, która stoi na straży praw i wolności człowieka, stanowi, że nie mogą być one naruszane, chyba że jest to nieodzowne do zapewnienia ochrony porządku publicznego i zostaje wprowadzone na mocy ustawy, np.:

- art. 24 ust. 2 stanowi, że: „Wkroczenie do mieszkania bez zgody mieszkańca jest dopuszczalne wyłącznie na mocy decyzji sądu albo w trybie określonym

przez ustawę w przypadkach konieczności zagwarantowania porządku publicznego”,

- art. 26 ust. 4 stanowi, że: „Wolność człowieka do wyznawania i szerzenia religii lub wiary nie może być ograniczona inaczej, niż w drodze ustawy i tylko gdy jest to konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa i porządku publicznego”,
- art. 36 stanowi, że: „Nie można zabraniać ani utrudniać obywatelom gromadzenia się, bez broni, na pokojowych zgromadzeniach. Prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i gdy jest to konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Obecnie funkcja ochrony porządku publicznego jest postrzegana jako jedno z podstawowych zadań państwa. To właśnie ustanawia art. 94 ust. 1 Konstytucji RL, który przewiduje, że rząd Republiki Litewskiej gwarantuje porządek publiczny. Kreowanie strategii wdrażania w życie tego zadania zostało powierzone najwyższej instytucji nadzorującej sprawy wewnętrzne – Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Wykonywanie funkcji ochrony porządku publicznego jest przedmiotem działalności rządowych i pozarządowych (w tym samorządowych) instytucji.

Według art. 6 pkt 34 ustawy o samorządzie lokalnym jedną z funkcji samorządów jest współpraca z odpowiednimi instytucjami przy zapewnianiu porządku publicznego, w tym poprzez tworzenie oraz realizację programów zapobiegania przestępczości. Podobne konkurujące unormowania prawne są zawarte w pkt 1 ust. 3 art. 14 ustawy o policji¹⁰, która stanowi, że uwzględniając sytuację kryminogenną oraz potrzeby mieszkańców, policja wspólnie z instytucjami samorządowymi oraz innymi organizacjami i stowarzyszeniami przygotowuje oraz realizuje programy zwalczania przestępczości i zapobiegania przestępstwom. Punkt 3 ust. 3 art. 14 tej ustawy głosi, że policja organizuje i realizuje przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego; pkt 6 ust. 3 art. 14 stanowi, że policja realizuje zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a także, zgodnie z ustalonym przez komisarza generalnego policji porządkiem, patroluje miejsca publiczne. Na podstawie pkt 2 ust. 1 art. 5 ustawy o policji można stwierdzić, że ochrona bezpieczeństwa publicznego i publicznego porządku należą do podstawowych, ale nie jedynych jej funkcji.

Reformowanie struktur państwowych, w tym policji, miało wpływ również na zmiany w strukturach samorządowych. Policja została zwolniona z wykonywania niektórych, mających fakultatywne znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, funkcji, co spowodowało, że w administracyjnych strukturach samorządów zaczęto tworzyć wyspecjalizowane służby (oddziały) porządku publicznego. Tego rodzaju samodzielne jednostki powstały tylko w większych

¹⁰ *Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatymas*, 2000 m. spalio 17 d. Nr. VIII-2048 (Žin., Nr. 90-2777).

i bogatszych samorządach¹¹. Przejęły one część funkcji od policji. Jednak kompetencje oraz zakres uprawnień tych jednostek są znacznie mniejsze niż straży miejskich w Polsce.

Oceniając regulowane w ustawach różne funkcje instytucji, można twierdzić, że inicjatorem współpracy zapewniającej porządek publiczny na określonym terenie jest samorząd, gdyż należy to do jego samodzielnych kompetencji (ustawa o samorządzie lokalnym art. 6 pkt 34)¹². Dlatego też samorządy wykonujące zadania z tego zakresu mają „swobodę podejmowania i realizacji odpowiednich decyzji, ale też są odpowiedzialne za wykonanie tych funkcji”. Jednostki samorządowe mają prawo decydować o wydaniu zezwolenia na organizację imprez masowych (koncertów, demonstracji, wieców czy zawodów sportowych) oraz inicjować lub organizować ich zabezpieczanie. Podstawowy problem polega na tym, że chociaż udział w zapewnianiu porządku publicznego, według prawa litewskiego, należy do organów samorządu lokalnego jako ich samodzielna funkcja, to w rzeczywistości ochrona porządku publicznego realizowana jest przy pomocy miejscowych struktur policyjnych, które nie podlegają samorządom. Samorządy nie mają większego wpływu na działalność policji, gdyż kontrola i koordynacja jej działań stanowią prerogatywę wyższych organów tej formacji. Dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której samodzielną funkcję samorządu wykonuje inna państwowa instytucja – policja¹³. Jednakże miejscowe jednostki policji muszą współpracować z lokalną władzą, w tym też składać merowi samorządu oraz jego mieszkańcom sprawozdania ze swojej działalności.

Ustawa o samorządzie lokalnym pozwala wyróżnić też inne funkcje, których treść wiąże się z ochroną porządku publicznego oraz zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców. Do samodzielnych funkcji samorządu zalicza się: działania skierowane na ograniczanie i prewencję hałasu, wdrażanie państwowego zarządzania hałasem (art. 6 pkt 35); zatwierdzanie zasad sanitarnych i higieny oraz organizowanie kontroli ich realizacji, zapewnianie czystości i porządku w miejscach publicznych (art. 6 pkt 36); ustalanie zasad i porządku w handlu na bazarach na terytorium samorządu (art. 6 pkt 37); wydawanie zezwoleń (licencji) w przypadkach przewidzianych przez ustawę (art. 6 pkt 39); czynności skierowane na poprawę jakości środowiska i jego ochronę (art. 6 pkt 28); organizowanie bezpiecznego ruchu drogowego (art. 6 pkt 32).

¹¹ Strona internetowa Samorządu Rejonu Wileńskiego: <http://www.vilniaus-r.lt/pl> (dostęp: 29.04.2014).

¹² Ustawa określa, które funkcje należą wyłącznie do kompetencji władz lokalnych, które są przekazane (delegowane) przez władze centralne, a które mogą być realizowane przy udziale struktur władzy centralnej. Według pkt 1 ust. 1 art. 5 ustawy o samorządzie lokalnym funkcja zapewnienia bezpieczeństwa na terenie jednostki samorządowej należy do samodzielnych funkcji samorządu, co jest też zapisane w konstytucji. Jednak realizacja tej funkcji nie jest jednoznacznie określona, gdyż istnieją kolizje z innymi aktami prawnymi oraz nie ma realnych źródeł finansowania tej działalności.

¹³ A. Novikovas, *Public order protection in municipal territories*, Socialinių mokslų studijos 2010, nr 1(5), s. 125–136.

Do państwowych funkcji tego typu, które zostały przekazane samorządom, można zaliczyć też ochronę praw dzieci i młodzieży (art. 7 pkt 22). Oprócz tego, zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym, określone instytucje samorządowe posiadają kompetencje służące zapewnieniu bezpieczeństwa mieszkańcom. W artykuale 16 tej ustawy wśród kompetencji rady samorządu są wyszczególnione zadania nakierowane na zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty, w tym również służące zapewnieniu szeroko pojętego bezpieczeństwa mieszkańców (porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie lokalnym komisja administracyjna samorządu¹⁴ rozpatruje przypadki przewidziane w kodeksie wykroczeń administracyjnych, badanie których należy do jej kompetencji.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 starostwo, jako publiczna instytucja administracyjna samorządu, uczestniczy w zapewnianiu bezpieczeństwa mieszkańcom na swoim terenie: organizuje ochronę praw dziecka i pracę z rodzinami, w których rodzice mają ograniczone prawa, bierze udział w programach mających na celu zwiększanie zatrudnienia, dba o utrzymanie dobrego stanu dróg publicznych i innych powszechnie użytkowanych miejsc, organizuje działalność centrów rozrywki.

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ww. ustawy starosta jako zarządzający starostwem posiada też pewne kompetencje w dziedzinie zapewniania porządku publicznego; rozpatruje niektóre wykroczenia przewidziane w kodeksie wykroczeń administracyjnych; kontroluje handel w miejscach publicznych.

Przekazanie wszystkich zadań dotyczących ochrony porządku publicznego policji pozbawiłoby samorządy bardzo ważnej i niewrażliwej z punktu widzenia lokalnej społeczności funkcji. Tym samym w znacznym stopniu zostałoby ograniczone znaczenie samorządności jako istotnego instrumentu współczesnej demokracji, gdyż, jak pokazują doświadczenia innych krajów, problem zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego jest przede wszystkim problemem wspólnot lokalnych, a dopiero w dalszej kolejności problemem ogólnokrajowym. Analiza doświadczeń francuskich pozwala stwierdzić, że podczas realizacji polityki zapewnienia bezpieczeństwa na szczeblu lokalnym w komunach (gminach) były utworzone rady prewencji przestępczości, policja municypalna, dzięki czemu nastąpiła decentralizacja struktur policyjnych¹⁵.

Analiza stanu ochrony porządku publicznego na poziomie lokalnym pozwala wnioskować, że instytucje odpowiedzialne za wykonywanie zadań z tego obszaru nie są w stanie zapewnić jego odpowiedniego poziomu, co jest powiązane nie tylko ze zmniejszającym się poczuciem bezpieczeństwa, ale też z dyskredytacją całego systemu. Na tę sytuację wpływ ma szereg czynników¹⁶:

¹⁴ Rada samorządu na okres swojej kadencji tworzy komisję administracyjną, a następnie na wniosek mera wyznacza jednego ze swoich członków na przewodniczącego tej komisji.

¹⁵ J. Rose, *Bendruomenės sutartys plėtojant nusikalstamumo prevenciją*, Vilnius 2001, s. 12.

¹⁶ A. Novikovas, *Konstitucijos nuostatų detalizavimas pagrindžiant savivaldybių galimybę savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą*, Jurisprudencija 2008, t. 3(105), s. 56–57.

- policja, jako scentralizowana struktura, nie może szybko się przystosować i reagować na potrzeby lokalnych społeczności dotyczące bezpieczeństwa oraz porządku wewnętrznego,
- brak klarownej długoterminowej strategii w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego,
- utrzymujący się monopol policji w dziedzinie ochrony porządku publicznego.

Niezdolność policji do sprostania oczekiwaniom mieszkańców w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest spowodowana również tym, że formacja ta i społeczności lokalne nie są zintegrowane w jeden system (organizm) społeczny. Przez długi czas policja, jako instytucja, była ponad albo, w najlepszym wypadku, obok społeczeństwa, chroniąc wartości „wyższego rzędu”. To powodowało, że stanowiła ona instytucję nie tylko zamkniętą dla „zwykłych obywateli”, ale też strukturę wyobcowaną z miejscowej społeczności, która praktycznie nie miała na nią żadnego wpływu. Zdaniem niektórych zachodnich naukowców, którzy badają stosunki społeczeństwa i policji, problemy te należy rozwiązywać, postrzegając je jako specyficzną formę działalności usługowej¹⁷.

Polityka społeczna dotycząca przestępczości jest polityką, a zarazem strategią nastawioną na osiągnięcie skuteczniejszej kontroli przestępczości, zmniejszenie poczucia zagrożenia przestępczością, poprawienie jakości życia, usprawnienie pracy policji oraz podniesienie autorytetu tej formacji przez proaktywne wykorzystywanie środków społecznych w celu zmiany warunków stanowiących podłoże działań przestępczych. Polityka ta zakłada zwiększenie rzetelności i odpowiedzialności w pracy policji oraz większy udział obywateli w podejmowaniu decyzji, a także większą troskę o zapewnienie i przestrzeganie praw oraz swobód obywatelskich¹⁸.

Należy zaznaczyć, że litewscy naukowcy również немало uwagi poświęcają problemom relacji społeczeństwa i policji¹⁹. W grudniu 2012 r. została obroniona praca doktorska Simonasa Nikartasa *Udział społeczności lokalnych w zapobieganiu przestępczości*²⁰. Przedmiot zainteresowań stanowi także problematyka działania policji jako organizacji dostarczającej usługi w specyficznej dziedzinie – dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony porządku wewnętrznego, a także problematyka zapewniania porządku publicznego na poziomie lokalnym. Kwestie te określane są jako kontrola społeczna przestępczości (*community policing*). Niestety próby

¹⁷ E. Bitner, *The functions of police in modern society*, New York 1991, s. 39; M. Punch, T. Naylor, *The police: a social service*, New Society 1973, s. 14.

¹⁸ R.R. Friedmann, *Community Policing*, New York 1992, s. 3–4.

¹⁹ A. Laurinavičius, *Bendruomenės teisėtvarka*, Vilnius 2001; A. Pumputis, *Policijos ir visuomenės tarpusavio santykio prielaidos*, Kriminolinė justicija 1997, t. 5; A. Šakočius, *Kova su netvarka įgyvendinant bendruomenės teisėtvarką*, Vilnius 2000; G. Danišauskas, *Teisinės paslaugos samprata*, Jurisprudencija 1999, t. 13(5); V. Justickis, *Prevencinė policijos veikla remiantis bendruomenės teisėtvarkos modeliu*, Vilnius 2000; R. Kalesnykas, *Policijos ir kitų socialinių institucijų, teikiančių socialines paslaugas gyventojams, bendradarbiavimas*, Vilnius 2000.

²⁰ S. Nikartas, *Bendruomenių dalyvavimas nusikalstamumo prevencijoje*, Vilnius 2012.

zglobienia tych koncepcji, a tym bardziej ich realizacji, nie znajdują dużego poparcia w strukturach policji. W dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego nadal istnieje policyjny monopol. Nie jest to jednak problem policji, lecz władzy centralnej (wykonawczej i ustawodawczej), która nie chce odstąpić części swojej kompetencji władzom lokalnym.

Doświadczenia wielu krajów dowodzą, że efektywność ochrony porządku publicznego zależy w dużym stopniu od zrównoważonego podziału uprawnień i kompetencji pomiędzy podmioty zajmujące się tą problematyką oraz od ich współpracy. Instytucje odpowiedzialne za ochronę porządku publicznego działające na szczeblu centralnym musiałyby przygotowywać odpowiednie strategie działalności, przewidzieć i zabezpieczyć środki na ich realizację, a instytucje niższego szczebla miałyby obowiązek wykonywania tych planów z uwzględnieniem specyfiki regionu oraz potrzeb lokalnej społeczności.

Istniejące problemy i zagrożenia są powiązane z odgórnie opracowywanymi przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dla struktur policyjnych strategiami ochrony porządku publicznego, nieuwzględniającymi specyfiki regionów, potrzeb oraz interesów lokalnych społeczności. Konieczne jest przekazanie zadania planowania strategii ochrony porządku publicznego lokalnym samorządom. Struktury samorządowe odpowiadają bezpośrednio przed wyborcami, co powoduje, że muszą być one bardzo wyczulone na ich potrzeby i wymagania. Odpowiedzialność struktur rządowych, w tym policji wobec członków lokalnych społeczności jest minimalna oraz fakultatywna. Przekazanie planowania ochrony porządku publicznego na szczebel lokalny pozwoliłoby zrealizować zasadę subsydiarności, która jest wyznacznikiem współczesnego państwa demokratycznego. Trzeba przy tym podkreślić, że istnieją państwa, takie jak Wielka Brytania, posiadające duże doświadczenie w dziedzinie współpracy policji i władz lokalnych, w których rozpowszechnione jest tworzenie strategii minimalizacji przestępczości na poziomie lokalnym (*local crime reduction strategy*)²¹.

Podobne problemy pojawiają się także podczas realizacji strategii ochrony porządku publicznego. Dla komisariatów policji, które podlegają komendom okręgowym, ważne jest realizowanie ustalonych przez zwierzchników planów i wykonywanie ich innych poleceń. Na „drobnicę” (drobne wykroczenia administracyjne *etc.*), która jest postrzegana przez lokalną społeczność jako realne zagrożenie dla jej bezpieczeństwa, na komisariatach patrzy się niechętnie, gdyż odciąga to siły i środki od wykrywania oraz zwalczania „poważnych” przestępstw. Takie stawianie sprawy powoduje, że pomimo uznania konieczności i znaczenia pracy prewencyjnej w komisariatach policji często nie ma odpowiedniej atmosfery dla takiej działalności. Postanowienia władz lokalnych dotyczące zwalczania wykroczeń i prewencji przestępczości nie wiążą komisariatów policji. Realizacja takich ustaleń zależy tylko od dobrych stosunków mera samorządu

²¹ B. Loveday, *Police Governance in the Province: The Changing Role of the Police Authority*, Portsmouth 2001, s. 14–15.

z naczelnikiem komisariatu policji. Podobna sytuacja istniała w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. Ten okres charakteryzował się „strategią szybkiego reagowania na zdarzenia”, wzrastającą specjalizacją służb policyjnych oraz utratą więzi między strukturami policyjnymi i lokalnymi społecznościami²². Zmiana strategii nie zapewniła bardziej spektakularnych wyników w zwalczaniu przestępczości oraz zmniejszyła poczucie bezpieczeństwa mieszkańców lokalnych społeczności²³.

Dążąc do zwiększenia nie tylko poczucia bezpieczeństwa, ale także realnego bezpieczeństwa członków lokalnych społeczności, konieczna stała się demopolizacja ochrony porządku publicznego w drodze jej decentralizacji i dekoncentracji. Oznacza to, że samorządy, jako instytucje najbliższe mieszkańcom, znające ich codzienne potrzeby i problemy, będą umiały znacznie lepiej zapewnić ochronę bezpieczeństwa społeczności lokalnej oraz porządek publiczny²⁴.

Reformowanie struktur administracyjno-terytorialnych i umacnianie samorządności jest powiązane nie tylko z przekazywaniem określonych funkcji przez centralne struktury państwa samorządom. Formowanie się społeczeństwa obywatelskiego oraz umacnianie zasad samorządności odbierają państwu monopol na podejmowanie decyzji we wszystkich dziedzinach życia. Od drugiej połowy XX w. jednym z najważniejszych pytań jest to, czy przyszłość ludzkości będzie związana z modelem państwa totalitarnego, czy też społeczeństwa będą wybierały modele pluralistyczne, oparte na zasadach samorządności.

Policja, jak wynika z wcześniejszych ustaleń, jest instytucją odpowiedzialną za zapewnianie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium całego kraju. Funkcje, zadania, prawa oraz obowiązki tej formacji określa ustawa o działalności policji. System policji składa się z następujących organów i jednostek strukturalnych:

- Departamentu Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych,
- terytorialnych organów policji,
- placówek szkolenia zawodowego policji²⁵,
- wyspecjalizowanych jednostek policji.

²² C. Lewis, *Consider the Present Use of Police Manpower, Including Civilian Staff and Suggest Ways in Which All Resources Could be Used More Effectively*, Police Journal 1983, vol. 56, nr 1, s. 19–29.

²³ D. Bergmans, *Policijos darbas su visuomene – bendras supratimas*, [w:] *Policija ir visuomenė. Pranešimų tarptautiniuose seminaruose rinkinys*, Vilnius 1997, s. 64–65.

²⁴ A. Novikovas, *Vietos savivaldos institucijų įgaliojimai ir gebėjimai įgyvendinant policijos uždavinius*, Jurisprudencija 2005, t. 78(70), s. 46.

²⁵ Obecnie Litwa nie ma samodzielnego systemu szkolnictwa zawodowego policji. Utworzona w 1990 r. Litewska Akademia Policji w drodze koncepcyjnych i strukturalnych przemian została przekształcona w Litewską Akademię Prawa, następnie w Uniwersytet Prawa, aż stała się jedną z największych cywilnych uczelni Litwy – Uniwersytetem im. Michała Romera. Zachodzące zmiany spowodowały, że kształcenie i szkolenie policjantów stało się dla uniwersytetu funkcją o drugorzędnym znaczeniu. Prawie od dekady zmieniające się ekipy rządowe, kierownictwo MSW i Departamentu Policji dążyły do utworzenia samodzielnej wyższej szkoły zawodowej w strukturach MSW, jednak kryzys ekonomiczny zniweczył te plany.

Departament Policji (odpowiednik Komendy Głównej Policji w Polsce) jest urzędem policyjnym, który pomaga Komisarzowi²⁶ Generalnemu Policji formować strategię utrzymania porządku publicznego oraz ochrony bezpieczeństwa ludzi i kontrolować ich wdrażanie, a także organizować i zarządzać terytorialnymi organami policji. Zadania Departamentu Policji to:

- 1) zapewnienie realizacji przydzielonych policji zadań;
- 2) kontrola i koordynacja działalności podwładnych organów policji, przekazywanie rozkazów, rekomendacji i wskazówek;
- 3) ustalanie ogólnej strategii działania podporządkowanych mu organów policji i polityki kadrowej;
- 4) zapewnianie wdrażania programów państwowych w organach policji;
- 5) organizowanie realizacji i kontroli decyzji Komisarza Generalnego.

Departament Policji jest instytucją powołaną przez rząd. Jego wewnętrzną strukturę zatwierdza Komisarz Generalny w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych. Departamentem Policji kieruje Komisarz Generalny, który ma następujące prawa i obowiązki:

- 1) składa sprawozdania ze swojej działalności przed prezydentem i ministrem spraw wewnętrznych na ich żądanie;
- 2) kontroluje i koordynuje działalność podległych mu organów policyjnych;
- 3) organizuje i zapewnia strukturom policyjnym odpowiednie zaopatrzenie techniczne;
- 4) w granicach swoich uprawnień ustanawia terytorialne organy policyjne, wyspecjalizowane jednostki policji, instytucje szkolenia zawodowego, zatwierdza wewnętrzną strukturę tych instytucji i ich strukturę kadrową;
- 5) sporządza projekt budżetu Departamentu Policji i przedstawia go Ministerstwu Finansów;
- 6) odpowiada za wykonywanie przydzielonych mu zadań i organizację pracy podległych mu organów;
- 7) za przyzwoleniem ministra spraw wewnętrznych organizuje udział w międzynarodowych operacjach antyterrorystycznych na Litwie bądź w państwach UE lub strefy Schengen;
- 8) ustala zasady udziału przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości państw UE lub strefy Schengen we wspólnych operacjach na terytorium Litwy;
- 9) w drodze selekcji, przy poparciu ministra spraw wewnętrznych, mianuje naczelników terytorialnych organów policji.

Rozkazy i instrukcje Komisarza Generalnego obowiązują wszystkich funkcjonariuszy policji. Ma on prawo cofania bezprawnych decyzji swoich podwładnych, z wyjątkiem tych, które dotyczą prowadzonych spraw administracyjnych

²⁶ Na Litwie, w odróżnieniu od Polski, do korpusu oficerów starszych należą komisarze, a do korpusu oficerów młodszych – inspektorzy.

i karnych. Kandydata na Komisarza Generalnego rząd proponuje Sejmowi, który zwraca się z wnioskiem o jego zatwierdzenie do prezydenta. Komisarz Generalny jest bezpośrednim podwładnym ministra spraw wewnętrznych i odpowiada przed prezydentem.

Komisarzem Generalnym może zostać osoba, która ukończyła 35 lat, posiada tytuł magistra prawa i co najmniej trzy lata stażu na stanowisku kierownika służby w Departamencie Policji lub na stanowisku naczelnika terytorialnego komisariatu policji.

Terytorialnymi organami policji są okręgowe komendy policji, które funkcjonują zgodnie z odpowiednimi ustawami, w tym ustawą o policji. Okręgowe komendy policji wykonują nałożone na nie zadania. Komisarz Generalny policji ustala zakres działalności terytorialnych organów policji. W celu realizacji przewidzianych ustawowo zadań okręgowe komendy policji mogą tworzyć na terenach samorządów komisariaty policji, a na terenach starostw – posterunki policji²⁷. Terytorialne jednostki policji, zgodnie z ich przeznaczeniem, realizują następujące zadania:

- uwzględniając sytuację kryminogenną oraz potrzeby mieszkańców, razem z instytucjami samorządowymi, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami opracowują programy zwalczania i prewencji przestępczości,
- zgodnie ze swoją kompetencją zajmują się prewencją, wykrywaniem i badaniem czynów przestępczych,
- organizują i realizują czynności oraz przedsięwzięcia skierowane na zapewnienie porządku i bezpieczeństwa społeczności lokalnej,
- udzielają pomocy ofiarom przestępstw i wykroczeń, a także osobom w stanie zagrożenia zdrowia lub życia, zapewniają ochronę ich mienia,
- zgodnie z ustalonym trybem przechowują znalezione i przekazane policji dokumenty, wartościowe przedmioty oraz inne mienie, a także wykonują czynności niezbędne do zwrotu tych rzeczy właścicielom,
- kontrolują ruch drogowy i patrolują miejsca publiczne,
- zgodnie z ustalonym trybem prowadzą poszukiwania zaginionych i ukrywających się osób, których miejsca pobytu nie są znane, wykonują czynności niezbędne dla ustalenia tożsamości nieznanych zwłok, dzieci oraz osób chorych, które nie mogą podać swoich danych personalnych,
- w ustalonym trybie wydają pozwolenia (np. na broń) oraz kontrolują, czy są przestrzegane reguły ich realizacji (dotyczące np. przechowywania broni),
- w ustalonym trybie rozpatrują skargi, zażalenia i podania mieszkańców,
- według ustalonej kompetencji prowadzą ewidencję określonych danych,
- w ustawowo określonych wypadkach realizują wyroki i postanowienia sądu,
- przekazują Komisarzowi Generalnemu Policji plany swojej działalności.

²⁷ Posterunek policji jest strukturalną jednostką okręgowej komendy albo komisariatu policji. Na posterunku policji musi być zatrudnionych co najmniej trzech funkcjonariuszy, z których jeden jest naczelnikiem. Na dużych posterunkach policji mogą być tworzone grupy

Ponadto terytorialne placówki, w ustalonym trybie, składają sprawozdania ze swojej działalności Komisarzowi Generalnemu Policji oraz radom samorządów i lokalnej społeczności.

Placówka szkolenia zawodowego policji jest podmiotem podległym Komisarzowi Generalnemu Policji. Ma ona statut instytucji szkolenia zawodowego dla struktur MSW.

Policja jest finansowana z budżetu państwa – Departament Policji ma samodzielną pozycję w budżecie. Na podstawie umów pomiędzy terytorialnymi organami policji i samorządami tworzone są programy mające na celu profilaktykę przestępczości, ochronę życia, zdrowia i mienia osób, a także zapewniające ochronę bezpieczeństwa. Takie programy mogą być finansowane z budżetów samorządów. Do finansowania policji są wykorzystywane także inne, ustawowo dopuszczalne, źródła.

Oprócz policji za bezpieczeństwo i porządek publiczny odpowiada też **Służba Bezpieczeństwa Wewnętrznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych**. Jest to podległa ministrowi spraw wewnętrznych struktura, która ma za zadanie zapewniać lub przywracać porządek publiczny w sytuacjach ekstremalnych i nadzwyczajnych. Oprócz tego funkcjonariusze tej służby są wykorzystywani do konwojowania osób aresztowanych i skazanych, ochrony ważnych obiektów oraz służą pomocą funkcjonariuszom innych organów MSW w wykonywaniu ich zadań *etc.*

Ministerstwu Spraw Wewnętrznych podlega szereg innych departamentów oraz służb, które są powiązane ze zwalczaniem i prewencją przestępczości oraz z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego. Do takich struktur zaliczane są: Departament Ochrony Przeciwpożarowej i Ratownictwa, Departament Informatyki i Łączności, Państwową Służbę Ochrony Granicy, Służbę Badania Przestępstw Finansowych i inne.

W przeciągu ostatnich siedmiu lat w strukturach administracji niektórych samorządów są tworzone wyspecjalizowane wydziały (służby) ochrony porządku publicznego. Prawo formowania takich komórek przewiduje pkt 34 art. 6 ustawy o samorządzie lokalnym. Na Litwie do dzisiaj nie ma specjalnej ustawy o powoływaniu policji samorządowej (municipalnej) i jej kompetencjach. Dwa lata temu do Sejmu trafił projekt ustawy o służbach ochrony porządku publicznego samorządów. W projekcie tym były przewidziane podstawowe zadania służby ochrony porządku publicznego samorządu; jej funkcje i zasady działania; zasady formowania i zarządzania służbą; warunki przyjmowania osób na służbę, ich prawa, obowiązki oraz odpowiedzialność za stosowanie środków przymusu bezpośredniego. Projekt ustawy przewidywał, że finansowanie takiej służby będzie się odbywało z budżetu samorządu. Samorządowe jednostki ochrony porządku publicznego miałyby prawo:

- otrzymywać z komórek administracji samorządu i podległych mu organizacji informacje oraz dokumenty niezbędne do realizacji powierzonych funkcji,
- otrzymać wsparcie technologiczne, transport i umundurowanie, niezbędne do realizacji przewidzianych zadań,

- składać propozycje dotyczące usprawniania działalności służby, brać udział w szkoleniach na koszt samorządu itd.

W pracach zagranicznych naukowców możemy spotkać różne poglądy na temat tworzenia policji municypalnej. W większości wypadków uznaje się, że struktury ochrony porządku publicznego władzy samorządowej powinny być postrzegane jako instytucje praworządności.

Samorządy na Litwie nie mają zbyt dużej praktyki w dziedzinie ochrony porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Brak doświadczenia powoduje, że muszą się one opierać na pracach naukowych i rozwiązaniach stosowanych w innych państwach. W krajach zachodniej demokracji realizacja Europejskiej konwencji praw i podstawowych wolności człowieka opiera się na inicjatywach lokalnych społeczności, które dążą do instytucjonalizacji ochrony bezpieczeństwa i porządku²⁸. Procesy te pokazują zwiększające się znaczenie samorządów, w tym ich struktur odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa mieszkańców, we współczesnych społeczeństwach²⁹.

Podstawowym zadaniem stawianym służbie ochrony porządku publicznego samorządu³⁰ jest funkcja zawarta w nazwie tej instytucji i dotycząca zapewnienia spokoju oraz bezpieczeństwa ludzi, zapewnienia ochrony od ataków na dobra prawnie chronione (życie i zdrowie, mienie, prawa i wolności człowieka). Jednak potrzeby lokalnych społeczności nie ograniczają się tylko do ochrony porządku publicznego. Oprócz tego duże znaczenie ma realizacja innych zadań społecznych, w tym zapewnianie pomocy społecznej osobom fizycznym i prawnym oraz wykonywanie postanowień władzy samorządowej. Funkcja udzielania pomocy społecznej dotyczy wykonywania „niekryminalnych” zadań, które są w gestii policji. W trakcie czynności powiązanych z zabezpieczaniem miejsc dotkniętych zagrożeniem ekologicznym, epidemią czy epizootią często angażowane są duże siły policyjne. W strukturze policji litewskiej istnieją komórki tak zwanej policji ekologicznej. Jednym z jej celów jest usuwanie z publicznych miejsc nieużywanych samochodów (nakłada ona na właścicieli takich pojazdów mandaty i opłaty za ich przymusowy wywóz).

Policja w pierwszej kolejności musi realizować przewidziane w ustawie o policji, kodeksie karnym i kodeksie postępowania karnego funkcje dotyczące

²⁸ S. Anwar, *Public Service Delivery*, The World Bank, Washington D.C. 2005, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7424/343780PAPER0Pu101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1> (dostęp: 29.04.2014).

²⁹ A. Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Vermont 1994, s. 159, 216.

³⁰ P. Macek, V. Hajek, *Obecni Policine II*, Praha 2003, s. 31–42; A. Novikovas, *Gyventojų saugumo užtikrinimas savivaldybės teritorijoje: Graikijos pavyzdys*, Policija 2007, nr 22, s. 20–21; K. Sloan, *Public Order and the Police*, London 1971, s. 72–74; *Status and tasks of the municipal police*, Praha 2009; Regulamin Straży Miejskiej Miasta Krakowa, załącznik do uchwały nr LXXXVII/1130/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 2 grudnia 2009 r., Kraków 2009, https://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwały/show_pdf.php?id=49424 (dostęp: 29.04.2014).

zwalczania i profilaktyki przestępczości. Ich wzmocnienie z równoczesną rezygnacją z funkcji bezpośrednio z nimi niepowiązanych pozwoliłoby nie tylko zwiększyć efektywność działalności policji, ale też podniosłoby prestiż tej formacji w społeczeństwie. Z drugiej strony, takie reformowanie działalności policji jest możliwe tylko z równoczesnym przekazaniem określonych funkcji innym, w tym samorządowym podmiotom.

Dążąc do zapewnienia szeroko pojmowanego bezpieczeństwa społeczności lokalnej, należy przekazać służbom ochrony porządku publicznego samorządów nadzór nad osobami uzależnionymi od narkotyków i alkoholu oraz rodzinami podwyższonego ryzyka społecznego. Samodzielny charakter musi mieć funkcja oświatowo-informacyjna (profilaktyczna) polegająca na ostrzeganiu o zagrożeniach i sposobach przeciwdziałania im.

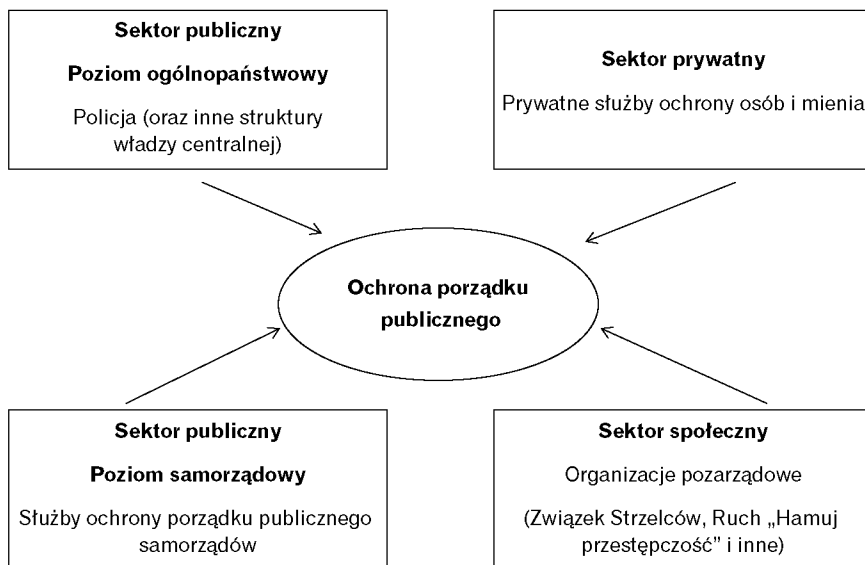
Uogólniając, należy stwierdzić, że zakres funkcji służb ochrony porządku publicznego samorządów może być wystarczająco szeroki oraz, w zależności od regionu, mieć swoją specyfikę. Wśród możliwych dodatkowych funkcji można wymienić: ochronę znalezionych i zabezpieczonych dokumentów i innych przedmiotów; udział w akcjach ratowniczych oraz ochronę życia i mienia mieszkańców w czasie sytuacji nadzwyczajnych (katastrof, powodzi, wypadków drogowych itp.); udział w akcjach zabezpieczających tereny objęte zagrożeniem epidemiologicznym; odwożenie osób będących w stanie zamroczenia narkotycznego czy alkoholowego do placówek medycznych; informowanie mieszkańców o zaistniałych zagrożeniach; udzielanie pomocy ludziom będącym w stanie zagrożenia życia i zdrowia; edukacja prawnoprofilaktyczna oraz inne.

Oprócz ochrony porządku publicznego i dostarczania tak zwanych usług społecznych służby ochrony porządku publicznego mogłyby wykonywać uchwały oraz polecenia władz lokalnych, dotyczące m.in. spraw sanitarnych, gospodarki komunalnej, kwestii związanych z ekologią i wykorzystywaniem zasobów naturalnych.

Tworzenie samodzielnych służb ochrony porządku publicznego w strukturach samorządowych nie oznacza ich „upaństwowienia”, a świadczy jedynie o tym, że istniejący monopol władzy centralnej na zapewnianie bezpieczeństwa i ochronę porządku publicznego zostaje przełamany (powstaje szczebel lokalny), co ma na celu szybsze oraz bardziej wszechstronne zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności.

Analiza funkcji władz centralnych i samorządowych w dziedzinie bezpieczeństwa oraz ochrony porządku wewnętrznego pozwala mówić o istniejącym na Litwie systemie, który składa się z instytucji rządowych (policja i służba bezpieczeństwa wewnętrznego), prywatnych (prywatne służby ochrony osób i mienia), samorządowych (służby ochrony porządku wewnętrznego samorządów) oraz wspierających te działania organizacji pozarządowych (Związek Strzelców, Ruch „Hamuj przestępczość”, Litewskie Towarzystwo Wspierania Ofiar Przestępstw i inne). W pewnym odosobnieniu funkcjonuje instytucja ochotników wspierających działania policji.

Ilustracja. Schemat instytucji uczestniczących w ochronie porządku publicznego na Litwie



Poważne zagrożenie stanowi dublowanie funkcji ochrony porządku publicznego na poziomie lokalnym przez policję i instytucje samorządowe. Uniknięcie takiej sytuacji wymaga z jednej strony jednoznacznego podziału kompetencji, funkcji oraz zadań, natomiast z drugiej efektywnego mechanizmu współpracy. Sprawa podziału kompetencji w dziedzinie ochrony porządku publicznego może być zrealizowana w dwóch formach: ustawowej i na podstawie umów. Pierwsza z nich jest formą podstawową, a druga – fakultatywną. Analiza aktów prawnych pozwala dostrzec pewne nieścisłości oraz kolizje. Już wcześniej podkreślono, że zgodnie z pkt 3 ust. 1 art. 5 ustawy o policji podstawowym zadaniem policji jest ochrona porządku publicznego, a zarazem w pkt 8 art. 6 ustawy o samorządzie lokalnym stwierdza się, że zapewnienie porządku publicznego jest samodzielną funkcją samorządu.

Dążąc do wyeliminowania sprzecznych regulacji prawnych i kolizji w dziedzinie ochrony porządku publicznego, przygotowano projekt ustawy kompleksowo regulującej tę dziedzinę z wyszczególnieniem funkcji wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie³¹. Ustawa pozwala uregulować podstawowe sprawy dotyczące kompetencji podmiotów zajmujących się ochroną porządku publicznego, ale nie jest w stanie rozwiązać wszystkich potencjalnych problemów,

³¹ A. Novikovas, *Viešosios tvarkos apsauga vietos savivaldoje* [niepublikowana praca doktorska], Vilnius 2003, s. 117.

które mogą powstawać w czasie realizacji poszczególnych ustaleń. Dodatkowym problemem jest przynależność podmiotów do różnych gałęzi władzy publicznej. Jednym z możliwych sposobów rozstrzygnięcia tej kwestii jest zawieranie umów pomiędzy samorządem i komisariatem policji. Takie administracyjno-prawne umowy pozwoliłyby nie tylko konkretyzować zawarte w ustawach zasady współpracy różnych instytucji w zakresie ochrony porządku publicznego, ale też uwzględniać posiadany przez podmioty potencjał oraz bardziej skutecznie go wykorzystywać.

Prewencja przestępczości na Litwie jest realizowana wielopoziomowo. Parlament przygotowuje wytyczne (uchwała ustawy, opracowuje programy dotyczące zwalczania i profilaktyki przestępczości). Realizacja tych wytycznych w pierwszej kolejności obowiązuje struktury władzy wykonawczej, a także samorządów oraz organizacji pozarządowych. Każda z tych instytucji prowadzi działalność profilaktyczną zarówno samodzielnie, jak i współpracując z innymi. Chociaż zadania z zakresu prewencji przestępczości w mniejszym czy też większym stopniu są przewidziane w działalności praktycznie wszystkich instytucji władzy wykonawczej, zaczynając od rządu, to podstawowymi strukturami, które dysponują nie tylko szerokimi uprawnieniami, odpowiednią liczbą funkcjonariuszy, ale również zapleczem materiałowo-technicznym, są policja oraz inne struktury MSW. Na poziomie centralnym programy zwalczania i profilaktyki przestępczości, a także plany (kilkuletnie lub roczne) ich realizacji przygotowują rząd oraz odpowiedzialne przed nim instytucje (MSW, Departament Policji, Służba Badania Przestępstw Finansowych itd.). Na poziomie okręgów organizacja i koordynacja działalności w dziedzinie profilaktyki przestępczości należy do zadań okręgowych komend policji. Na poziomie samorządów działalność ta jest prowadzona przez komisariaty policji oraz odpowiednie organy administracji samorządów. Organizacje pozarządowe uczestniczą w prewencji przestępczości najczęściej razem ze strukturami samorządowymi i policją.

Obecnie jest realizowany „Narodowy program prewencji i kontroli przestępczości”³², który został uchwalony przez litewski parlament 20 marca 2003 r. Na podstawie tego programu rząd przygotowuje trzyletnie plany realizacji przewidzianych w nim przedsięwzięć. W planie realizowanym w latach 2010–2012 podstawowymi kierunkami działania były: prewencja oraz kontrola przestępczości i wykroczeń wśród młodzieży i nieletnich; prewencja oraz kontrola przestępczości przeciwko mieniu. Plan przewidywał też szereg działań ukierunkowanych na doskonalenie samego systemu kontroli i prewencji przestępczości. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację większości przedsięwzięć danego planu jest Departament Policji oraz podległe mu struktury.

Podstawowymi kierunkami działalności policji w ramach realizacji wynikającego z planu na lata 2010–2012 zadania w dziedzinie prewencji oraz kontroli przestępczości i wykroczeń wśród młodzieży i nieletnich były: stworzenie oraz

³² *Nacionalinė nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programa*, patvirtintą Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. kovo 20 d. nutarimu Nr. IX-1383 (Žin., 2003, Nr. 32–1318).

uruchomienie strony (witryny) internetowej dla dzieci i młodzieży poświęconej profilaktyce przestępczości; opracowanie oraz publikacja broszury dla dzieci i młodzieży poświęconej profilaktyce przestępczości; organizowanie dla dzieci i młodzieży różnorodnych imprez o charakterze profilaktycznym, których celem było kształtowanie pozytywnych norm postępowania oraz odpowiedzialności za swoje czyny; organizowanie inspirujących zajęć pozalekcyjnych dla dzieci i młodzieży; dążenie do polepszania wizerunku policji wśród najmłodszych. Departament Policji wraz z niektórymi przygranicznymi samorządami jest zobowiązany opracować i realizować plany dotyczące zwalczania przemytu na granicy z Federacją Rosyjską oraz „wciągania” w ten proceder dzieci.

Przewidziane w rządowym międzyresortowym planie na lata 2010–2012 podstawowe zadania zostały zrealizowane. Pod koniec 2012 r. rząd Litwy zatwierdził nowy trzyletni plan realizacji wyżej wspomnianego programu, który był uaktualniony w roku 2013. Obecnie jest on realizowany przez resorty i instytucje odpowiedzialne za zwalczanie oraz prewencję przestępczości³³. Podstawowym celem pozostaje doskonalenie działania całego systemu zwalczania i prewencji przestępczości, w tym poprzez wzmacnianie międzyresortowej współpracy, szkolenie pracowników itd. Szczególną uwagę zwraca się na działalność prewencyjną wśród dzieci i młodzieży, gdyż ustalono, że dla młodych ludzi w wieku 16–24 lat zagrożenie wejściem w konflikt z prawem jest nadal bardzo wysokie. W ostatnich latach nieletni popełniali ponad 9% ogólnej liczby stwierdzonych przestępstw. Oprócz tego we wspomnianym planie zwraca się uwagę na konieczność intensyfikacji prewencji kradzieży oraz innych przestępstw przeciwko mieniu. Została w nim także zapisana konieczność nasilenia profilaktyki i ścigania handlu ludźmi.

Realizując prewencyjne przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony mienia mieszkańców, Departament Policji i podległe mu struktury powinny nie tylko doskonalić metody ochrony mienia oraz zwalczania kradzieży, ale również prowadzić akcje informacyjne o sposobach indywidualnej prewencji oraz zabezpieczania własności (znakowania mienia, montowania niejawnych systemów ochronnych itd.); organizować spotkania z przedstawicielami lokalnych społeczności, instytucjami oświaty, strukturami biznesu oraz innymi partnerami społecznymi; informować ich o zagrożeniach przestępczością i innymi patologiami na określonym terenie, sposobach ich zwalczania oraz działaniach prewencyjnych, a także o możliwościach współpracy z policją. W tym celu wykorzystywany jest autobus policyjny specjalnie przygotowany do prowadzenia informacyjnych akcji prewencyjnych. Departament Policji wraz z samorządami jest zobowiązany rozpowszechniać ideę bezpiecznego sąsiedztwa i zachęcać do tworzenia w lokalnych społecznościach grup bezpiecznego sąsiedztwa³⁴.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės Nutarimas *Dėl Nacionalinės nusikaltimų prevencijos ir kontrolės programos įgyvendinimo tarpinstitucinio veiklos plano patvirtinimo*, „Valst. Žin.“, nr 135–6897.

³⁴ W dniach 4–6 grudnia 2012 r. na Cyprze odbyła się konferencja pt. *Realizacja funkcji policyjnych w społeczeństwach*, której organizatorem była Europejska Sieć Przeciwdziałania Przestępczości (EUCPN). W czasie trwania konferencji wyróżniony został litewski projekt „Krok po

Plan przewiduje też szereg działań ukierunkowanych na doskonalenie samego systemu ścigania oraz prewencji przestępczości. W ramach takich czynności Departament Policji jest zobowiązany przeanalizować potrzeby i możliwości wdrożenia w terenowych organach policji specjalnych map zagrożeń przestępczością oraz innymi zjawiskami patologii społecznej. Ponadto jest on wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych zobowiązany uczestniczyć w Europejskiej Sieci Prewencji Przestępczości.

Według informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sytuacji kryzysu ekonomicznego może wzrosnąć zagrożenie handlem „żywym towarem”, jak również mogą pojawić się nowe formy handlu ludźmi (zawieranie fikcyjnych małżeństw mające na celu rekrutację osób do działalności przestępczej; sprzedaż dzieci, których rodzice są emigrantami zarobkowymi lub dzieci z placówek opieki społecznej w celu przymuszenia ich do uprawiania nierządu, popełniania przestępstw czy żebractwa). Zostało to przewidziane w międzyresortowym planie działań, opracowanym na podstawie „Narodowego programu prewencji i kontroli przestępczości”, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Priorytetowymi kierunkami działalności wyznaczonymi w tym planie są zmniejszanie przestępczości nieletnich oraz prewencja handlu ludźmi. Każdego roku 150 tys. Lt będzie przeznaczonych na projekty służące udzielaniu pomocy ofiarom handlu ludźmi. Ważnym kierunkiem działalności są projekty poświęcone resocjalizacji skazanych odbywających karę pozbawienia wolności poprzez przysposobienie ich do nowych warunków życia. W tym celu opracowuje się programy zachęcające osoby odbywające karę pozbawienia wolności do opanowania nowych zawodów. W budżecie państwa na realizację tego przedsięwzięcia zaplanowano 1,55 mln Lt. Dodatkowo w roku 2013 na wykonanie tego planu przewidziano 216 tys. Lt z funduszy Unii Europejskiej.

Wśród zadań wyznaczonych w tym planie warto wymienić szkolenia funkcjonariuszy organów ścigania, przedsięwzięcia skierowane na doskonalenie postępowań przygotowawczych czy poprawianie istniejących systemów konfiskaty mienia za określone rodzaje przestępstw. Plan przewiduje także badania naukowe. W tym realizację projektów: „Aby popełnianie przestępstw się nie opłacało: wielopłaszczyznowa perspektywa konfiskaty mienia nabytego drogą przestępczą” oraz „Zabójstwa na Litwie: badanie kryminologiczne”. Na drugi z nich przeznaczono 216 tys. Lt. Ma on być realizowany przez Litewski Instytut Prawa.

kroku w kierunku bezpieczniejszej społeczności lokalnej” przygotowany przez pracowników MSW i jednego ze starostw samorządu rejonu kowieńskiego. Cel projektu stanowi wzbudzenie w społeczności lokalnej inicjatyw dążących do zapewnienia bezpiecznego sąsiedztwa. Jest on realizowany przez: oświatę oraz informowanie mieszkańców o zagrożeniach i sposobach przeciwdziałania im, tworzenie niesprzyjającej popełnianiu wykroczeń i przestępstw atmosfery społecznej, organizowanie grup bezpiecznego sąsiedztwa, organizowanie dzieciom i młodzieży czasu wolnego itd. Społeczność lokalna realizuje projekt wspólnie z policją, przedstawicielami departamentu ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa oraz medykami. Projekt „Krok po kroku w kierunku bezpieczniejszej społeczności lokalnej” był zwycięzcą konkursu krajowego. Litwa uczestniczy w działalności Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Przestępczości od roku 2004.

Sprawy koordynacji prewencji przestępczości w Republice Litewskiej leżą w gestii Litewskiego Centrum Prewencji Przestępczości (określanego dalej jako Centrum), które jest niezależną organizacją pożytku publicznego (*non profit*) i które zostało utworzone na zasadach przewidzianych w ustawie Republiki Litewskiej o instytucjach publicznych. Przeznaczeniem Centrum jest wspieranie wysiłków państwa i społeczeństwa mających na celu organizację oraz koordynację działalności prewencyjnej na Litwie, usuwanie przyczyn i warunków sprzyjających przestępczości. Założycielami Centrum są: Prezydent Republiki Litewskiej, parlament, rząd, Sąd Najwyższy, samorząd miasta Wilna i Stowarzyszenie Samorządów Litwy.

Podstawowymi celami i zadaniami Centrum są:

- 1) kształtowanie naukowo uzasadnionej prewencji przestępczości oraz polityki usuwania jej przyczyn i uwarunkowań jako priorytetowy oraz strategiczny kierunek kontroli (zwalczania) przestępczości;
- 2) inicjowanie, organizowanie oraz koordynowanie programów prewencji kryminalnej, uzgadnianie ich z prowadzonymi w kraju reformami w dziedzinach społeczno-ekonomicznych, prawnych i innych;
- 3) tworzenie i wprowadzanie w życie na Litwie skutecznego systemu prewencji przestępczości, pozwalającego prognozować oraz zmniejszać jej poziom, wzmacniając przy tym ochronę praw i interesów mieszkańców kraju;
- 4) udzielanie niezbędnej informacyjnej, analitycznej, naukowej, metodycznej lub innej pomocy podmiotom działającym w zakresie prewencji przestępczości;
- 5) rozwijanie regionalnej i międzynarodowej współpracy w dziedzinie prewencji przestępczości.

Obecnie na Litwie jest realizowany szereg różnorodnych programów i przedsięwzięć ukierunkowanych na wzmacnianie ochrony porządku publicznego oraz prewencję wykroczeń i przestępczości. Ograniczona objętość niniejszego opracowania pozwala na przedstawienie tylko jednego przykładu programu prewencyjnego, który jest prowadzony na poziomie lokalnym przy udziale samorządu i komisariatu policji. Na portalu Komendy Policji Okręgu Wileńskiego można zapoznać się z akcjami i przedsięwzięciami podejmowanymi przez wydział prewencji³⁵. Jeden z komisariatów wileńskiej Okręgowej Komendy Policji, organizując oraz wprowadzając w życie projekt „Bezpieczne sąsiedztwo”, podpisał 32 umowy o współpracy z przedsiębiorstwami, stowarzyszeniami działkowców i mieszkańcami. Podmioty te dysponują odpowiednimi materiałami edukacyjnymi dotyczącymi zabezpieczania mienia, informacjami o funkcjonariuszach odpowiedzialnych za współpracę z lokalną społecznością (ich fotografiami, kontaktami) itp.

³⁵ Vilniaus apskrities vyriausiosios policijos komisariatas, *Prevencija*, <http://www.vilnius.policija.lt/?lang=1&sid=516> (dostęp: 29.04.2014).

W Republice Litewskiej w ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego mogą uczestniczyć nie tylko rządowe oraz samorządowe instytucje, ale również organizacje pozarządowe (społeczne). Na Litwie działa kilka takich podmiotów o zasięgu krajowym, których celem jest współdziałanie w zakresie ochrony porządku publicznego, zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego oraz prewencji przestępczości. Ich prawa i obowiązki w tej dziedzinie są regulowane w różnorodnych aktach prawnych: ustawie o ochotnikach (*policijos rėmėjai*) wspierających działalność policji, ustawie o Związku Strzelców, statucie Ruchu „Hamuj przestępczość” i innych.

Ochotnicy wspierający działalność policji to obywatele Litwy, niebędący na służbie w policji czy wojsku litewskim, w tym w ochotniczej służbie wojskowej, którzy z własnej woli wspierają działalność policji. Takimi ochotnikami mogą być osoby w wieku od 18 lat, niekarane, znające język litewski, spełniające również inne stawiane ochotnikom wymogi. Ochotnik pomaga policji w zapewnianiu praw i wolności człowieka; ochronie porządku publicznego; dbaniu o bezpieczeństwo w ruchu drogowym; kontrolowaniu przestrzegania porządku i ochrony otoczenia; zapobieganiu przestępstwom oraz wykroczeniom; udzielaniu pomocy osobom, które są ofiarami przestępstw lub innych naruszeń prawa albo ucierpiały w wyniku nieszczęśliwych wypadków lub są w stanie wymagającym pomocy; ratowaniu ludzi i mienia w przypadkach klęsk żywiołowych lub innych, stwarzających zagrożenie dla życia oraz zdrowia człowieka. Ponadto razem z pracownikami policji lub przedstawicielami służb socjalnych ochotnik odwiedza rodziny zagrożone wykluczeniem społecznym w celu ochrony praw nieletnich lub prewencji wykroczeń czy przestępstw.

Ochotnik posiada następujące prawa: razem z funkcjonariuszami policji, w ustalonym trybie, może stosować środki przymusu bezpośredniego; ma prawo wymagać, aby osoby przestrzegały porządku publicznego i nie łamały prawa. Uczestnicząc razem z funkcjonariuszem policji w ochronie porządku publicznego, ochotnik może także pomóc funkcjonariuszom policji w zatrzymaniu i przewiezieniu sprawcy naruszenia porządku prawnego na komisariat policji; w celu zapobieżenia przestępstwu lub zatrzymania przestępcy, a także w czasie klęsk żywiołowych lub w razie innych sytuacji stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka wejść do mieszkań lub innych pomieszczeń; mając uzasadnione podejrzenie, że zostało popełnione przestępstwo lub wykroczenie administracyjne, zatrzymywać środki transportu.

Zgodnie z unormowaniami ustawy o policji ochotnicy mogą, wykonując swoje obowiązki, otrzymać i stosować środki przymusu bezpośredniego. Komisarz Generalny Policji w rozporządzeniu ustala warunki oraz czynności, do wykonywania których mogą być wydane ochotnikom tego rodzaju środki. Środki przymusu bezpośredniego mogą być wydane tylko odpowiednio przeszkolonym ochotnikom w celu realizowania zadań, w których uczestniczą oni razem z funkcjonariuszami policji.

Działalność ochotników jest finansowana ze środków przewidzianych w budżecie na Departament Policji, a także ze środków specjalnych funduszy

wspierających zwalczanie przestępczości, samorządów i organizacji pozarządowych.

Związek Strzelców Litwy jest wspieraną przez państwo paramilitarną ochotniczą organizacją obrony obywatelskiej. Związek ma osobowość prawną z ograniczoną odpowiedzialnością cywilno-prawną. Celami tego podmiotu są: wzmacnianie bezpieczeństwa narodowego poprzez angażowanie obywateli Litwy do działań podnoszących obronne zdolności kraju, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, wychowywanie obywateli w duchu patriotycznym i narodowym, przygotowanie ich do obrony ojczyzny oraz niesienia pomocy innym. Wśród podstawowych zadań związku należy wymienić wspieranie działań instytucji obrony kraju, a także udział w realizacji zadań podmiotów państwowych oraz samorządowych dotyczących ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Członkowie Związku Strzelców Litwy mogą wspierać policję w jej działaniach, m.in. biorąc udział we wspólnych patrolach.

Jesienią 1997 r. na Litwie powstał **Ruch „Hamuj przestępczość”**. Na założycielskiej konferencji, która została zwołana przez grupę inicjatywną 12 września 1997 r., przyjęto statut tej organizacji. Zostały w nim zapisane podstawowe cele i zadania ruchu, który ma:

- przygotowywać i realizować przedsięwzięcia dążące do zapobiegania przestępstwom i wykroczeniom,
- współpracować z policją oraz innymi organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz organizacjami pozarządowymi w zwalczaniu przestępczości i innych patologii społecznych,
- prowadzić wśród mieszkańców działalność edukacyjną dotyczącą prawa,
- prowadzić działania prewencyjne wśród młodzieży,
- dążyć do zapewnienia mieszkańcom bezpiecznego sąsiedztwa, tworzyć grupy bezpiecznego sąsiedztwa oraz zachęcać mieszkańców do instalacji systemów ochronnych w mieszkaniach i domach,
- zawiadamiać policję o wykrytych wykroczeniach i czynach przestępczych,
- wspierać policję w zapewnianiu porządku w miejscach publicznych,
- w czasie klęsk żywiołowych lub w innych nadzwyczajnych sytuacjach współdziałać z odpowiednimi instytucjami podczas ratowania ludzi i mienia,
- pomagać osobom, które ucierpiały w wyniku działań przestępczych lub w wypadkach,
- współpracować z zagranicznymi ruchami i organizacjami pozarządowymi, których celem jest konsolidacja społeczeństwa wokół zwalczania przestępczości,
- organizować różnorodne imprezy, spotkania i wykłady mające na celu propagowanie misji ruchu,
- organizować zawody sportowe oraz obozy letnie dla dzieci i młodzieży,
- w ustalonym trybie tworzyć społeczne organizacje ofiar przestępstw, a także służby pomocy prawnej i kierować nimi,

- organizować działalność wydawniczą i konsultacyjną dotyczącą prewencji przestępczości.

Funkcjonowanie organizacji społecznych jest oparte na zasadach dobrowolnego udziału ich członków w statutowej działalności. Wspieranie aktywności instytucji państwowych, także w dziedzinie ochrony porządku publicznego, nawet przy zapewnieniu członkom organizacji pozarządowych w czasie wykonywania zadań pewnych kompetencji władczych, nie zmienia ich charakteru. Uprawnienia przedstawicieli organizacji społecznych biorących udział w ochronie porządku publicznego zawsze będą (i muszą być) ograniczone.

W Republice Litewskiej w systemie bezpieczeństwa oraz ochronie porządku publicznego oprócz instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych uczestniczy też **prywatny sektor ochrony**. Ustawa o ochronie osób i mienia przewiduje, że prywatne służby ochrony oraz ich jednostki strukturalne, policja, a także inne instytucje bezpieczeństwa oraz ochrony porządku publicznego współpracują w ustawowo określonych granicach, zapewniając porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, prewencję wykroczeń i przestępstw oraz ich wykrywanie. Prywatne służby ochrony muszą informować policję o wszystkich swoich akcjach dotyczących ochrony porządku publicznego w czasie imprez masowych (na stadionach, w parkach itp.) oraz uzgadniać wspólne działania.

Pracownicy prywatnych służb ochrony (posiadający uprawnienia zatwierdzone w licencji na ochronę osób i mienia) w czasie wykonywania funkcji ochrony porządku publicznego, działań prewencyjnych oraz działań pościgowych mają prawo:

- nosić broń palną i użyć jej, w ustawowo przewidzianych przypadkach,
- nosić i stosować środki przymusu bezpośredniego (kajdanki, gumowe pałki służbowe, ręczne miotacze gazu, paralizatory elektryczne, psy służbowe) w celu obrony chronionego podmiotu czy obiektu przed bezprawnym zamachem lub w czasie samoobrony, a także w trakcie zatrzymania podejrzanego o popełnienie przestępstwa,
- widząc, że osoba przygotowuje się do popełnienia czynu zabronionego lub popełnia taki czyn, domagać się od niej zaprzestania sprzecznej z prawem działalności,
- zatrzymać sprawcę w czasie popełniania przestępstwa (albo wykroczenia) lub bezpośrednio po nim – zatrzymana osoba bezzwłocznie musi zostać przekazana policji,
- na terenie chronionego obiektu, w ustalonych wypadkach, legitymować osoby, sprawdzać ich rzeczy osobiste, środki transportu i ich dokumenty, a także przewożone towary,
- mając informację, że określona osoba na terenie chronionego obiektu popełniła przestępstwo lub wykroczenie, domagać się pokazania przedmiotów, które ma przy sobie. Po otrzymaniu słownej lub pisemnej zgody tej osoby dokonać oględzin tych rzeczy lub samej osoby – bez zgody oględziny są niedozwolone,

- na podstawie pisemnego polecenia upoważnionych podmiotów nie wpuszczać na teren chronionego obiektu osób postronnych, z wyjątkiem funkcjonariuszy służb, którym takie uprawnienia gwarantują ustawy,
- w niezbędnych wypadkach korzystać z samochodów specjalnych wyposażonych w urządzenia do wysyłania sygnałów świetlnych w kolorze pomarańczowym,
- nie wpuszczać na teren chronionego obiektu, na którym odbywa się impreza masowa, osób, które są podejrzane o próbę wniesienia zabronionych przedmiotów lub nie przestrzegają ustalonego porządku, a także usuwać z takiego miejsca osoby, które naruszają porządek publiczny.

W literaturze prawniczej formułowany jest pogląd, że funkcja ochrony porządku publicznego może być realizowana przez zawierane umowy z prywatnymi służbami ochrony³⁶. Sposób uregulowania działalności tych służb na Litwie, w tym w zakresie ochrony porządku publicznego, ujawnił konflikt między koncepcjami teoretycznymi i zasadami prawa, co sprawia, że potrzebne jest wprowadzenie dodatkowych rozwiązań. Prywatne służby ochrony nie mogą być uznawane za pełnowartościowe podmioty ochrony porządku publicznego także z tego powodu, że ich działalność jest oparta na umowach cywilnych, a to oznacza, że otrzymują one wynagrodzenie za wykonywane usługi. Ich aktywność ma prywatnoprawny charakter. Ochrona porządku publicznego jest natomiast publicznoprawną działalnością i faktycznie nie może być obiektem umowy cywilnej. Reasumując, można stwierdzić, że ochrona porządku publicznego jest funkcją publiczną – instytucji rządowych i samorządowych, z którymi współdziałać mogą organizacje pozarządowe oraz struktury prywatne.

³⁶ В.В. Деев, И.Ш. Киясханов, Е.Ю. Шихов, *Организация и деятельность муниципальной милиции. Научно-аналитический обзор*, Москва 1994, s. 12.